

EL PARLAMENTO EN EL FUTURO DEL DERECHO Y LA DEMOCRACIA*

José Luis Cea Egaña

Honrado llego a esta ilustre Corporación y agradecido de todos sus miembros, especialmente del distinguido académico y jurista don Sergio Gutiérrez Olivos. Pero llego a la sombra benevolente de tantas personalidades, porque viéndome al final de Uds., siento que puedo acompañarlos sin tener vuestros méritos.

Conocí a don José María Eyzaguirre Echeverría, a quien he sido llamado a suceder en esta Academia.

El fue catedrático eminente de Derecho Procesal en la Universidad Católica de Chile; siempre le preocupó la formación de los futuros abogados y veló por el prestigio de nuestra profesión. Dedicó 57 años de su larga vida al Poder Judicial, legándonos numerosas sentencias en los asuntos más variados y complejos, las cuales son modelo de justicia sustantiva declarada con erudición y talento. En la presidencia de la Corte Suprema demostró visión esclarecida e independencia cabal durante años muy difíciles para la Magistratura y el país. Llegó a ser también Presidente del Tribunal Constitucional, en el que su obra resultó decisiva para la restauración de la democracia en nuestra Patria. El Sr. Eyzaguirre fue maestro lúcido, juez sabio y justo, jerarca sereno, pero decidido y enérgico para defender los valores en que creyó. Cristiano ejemplar, caballero en el alma y los gestos. Con emoción y reconocimiento evoco a mi antecesor, convencido que su recuerdo es imperecedero.

I. GOBIERNO EN DERECHO Y DEMOCRACIA

Infundir carácter impersonal al Poder, de manera que su origen y ejercicio sea racionalmente legítimo, estable y perdurable, es un principio fundamental y finalista típico de la cultura política occidental.

Desde su más remoto antecedente en la Grecia clásica, en efecto, hemos creído y obrado reconociendo la máxima según la cual es conveniente tener gobernantes que abriguen el noble sentimiento de ser los primeros servidores de la comunidad política, pero convencidos también que no basta tal sentimiento, si han de ser ellos quienes decidan cuándo su comportamiento coincide o no con ese postulado. Rechazando la autocracia y la individualización del mando, los anales de Occidente revelan la adhesión al gobierno regido por el Derecho, a la separación entre el oficio político y los hombres que lo desempeñan de paso, a la democracia con dominación ejercida mediante órganos de instituciones políticas, cuyas decisiones son obedecidas cuando se ajustan a normas consentidas por los gobernados

Discurso de incorporación, como miembro de número a la Academia Chilena de Ciencias Sociales del Instituto de Chile, leído el 27 de junio de 1990 en el Aula Magna "Manuel José Irarrázabal", de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El discurso de recepción lo pronunció el académico Sergio Gutiérrez Olivos.

o sus representantes libremente elegidos. Aquellos anales denotan, además, el desvelo por obtener que las resoluciones de la autoridad sean de antemano publicitadas, debatidas, confrontadas con alternativas, criticadas, revisadas y, eventualmente, hasta impedidas, acatándolas el gobernado sólo después que, por tal proceso, él las justifica racionalmente, o sea, las reputa legítimas.

Condénsase mucho de la sabiduría jurídico-política occidental, sosteniendo que las leyes hacen a los gobernantes, que todos han de ser libres y no únicamente quien manda, que la obediencia de los gobernados debe convertirse en adhesión íntima y sincera a sus mandatarios, que la legitimidad presupone la publicidad de los actos de éstos y su vigilancia constante, que el Poder tiende a ser abusado, por lo que tiene que ser limitado y compartido u otros que son ya refranes políticos.

La democracia, especialmente con la entronización del constitucionalismo, ha sido singularizada por el Poder que fluye desde el pueblo hacia los gobernantes, desempeñado según reglas preestablecidas, inmodificables por la sola voluntad de éstos, porque son superiores a ellos.

Empero, la democracia se define por algunos en términos mínimos y formales, es decir, de procedimientos universalmente aceptados, aplicables a la constitución del gobierno fundado en el Poder del pueblo y a la formación de las decisiones vinculantes para toda la sociedad estatal, independientemente del contenido de éstas. Otros, por el contrario, definen la democracia con un significado mayor y sustantivo, atendiendo a las finalidades de libertad, igualdad, justicia, seguridad y demás valores derivados de aquellos que, a través del elenco de reglas procesales ya aludidas, se persigue lograr en un ambiente de tolerancia y respeto, o sea, pacíficamente.

Sin duda el método democrático contribuye esencialmente a la legitimidad sustantiva de las decisiones políticas, pero no siempre tal procedimiento ha producido el resultado debido, ni puede, con certeza, asegurarse que lo hará así sin excepciones. Consecuentemente, es imprescindible en la sociedad civilizada evaluar la justificación de aquellas decisiones desde el doble prisma del procedimiento y la sustancia, de la forma y fondo de la democracia. Así, comparando las alternativas de solución a los problemas, ninguna de las cuales ha quedado sin ser expuesta y examinada, valorando sus consecuencias previsibles para la convivencia y escogiendo la que, con rigor y esfuerzo de imparcialidad, se concluya que es la mejor para el bien común, se incrementará la probabilidad que la decisión política esté en su *iter* y materia racionalmente justificada.

En la democracia, en efecto, se asume que el Poder es capacidad incesante de regir, cuya cualidad instrumental prueba que él es también posibilidad de obrar o no rectamente, y de hacerlo con o sin restricciones sobre los gobernados. Más que presumir la maldad o corrupción en los gobernantes, la democracia parte de la base que el Poder con que son investidos por el pueblo puede ser desviadamente empleado por ellos, para satisfacer sus intereses propios o actuar de manera despótica. Por eso, el gobierno regido por el Derecho organiza la dominación de unos hombres sobre otros, de manera que dicho instrumento sea, en la mayor medida posible, ejercido en congruencia con los valores e intereses de los gobernados. Para esto, en la democracia constitucional se sostiene que la dominación tiene que ser racionalmente limitada, pues sigue siendo válida la advertencia de Hobbes, según la cual, quien tenga fuerza suficiente para proteger a todos, la tendrá también —en potencia, al menos— para someterlos sin excepción.

Ciertamente, la institucionalización del Poder ha sido un ideal con historia larga y accidentada, sin que sea menester aquí recordar las ocasiones en que, du-

rante más de veinte siglos, la concentración de él en un individuo y su entorno fue impuesta y defendida, alegando que nada como el mando único e ilimitado, era capaz de regir para el bien público, habitualmente o con el propósito de superar circunstancias críticas. Sin embargo, quien cree en la democracia y la practica no vacila al decir que el gobierno bajo y mediante el Derecho debe imperar aun en las situaciones más apremiantes. La fe en la democracia como forma de gobierno y modo de vida, en la dignidad y los derechos naturales del ser humano, en el Estado de Derecho y en el Poder institucionalizado, lleva a la convicción que es insensato sacrificar esos valores paradójicamente para salvarlos.

El Poder institucionalizado celebra sus triunfos en la democracia constitucional y pluralista. Pues ¿qué es la democracia de ese cuño, sino un conjunto de reglas y finalidades orientadas a la solución de los conflictos, sin que se haya de recurrir al derramamiento de sangre? ¿Y en qué consiste el buen gobierno democrático, sino, ante todo y sobre todo, en el más riguroso respeto de esas reglas y finalidades?

II. ORIGEN DEL PARLAMENTO

En las premisas expuestas condenseo el sentido de mi reflexión en torno al Parlamento y la influencia de él en el futuro del Derecho y la democracia, particularmente en el contexto del tipo presidencial de gobierno. Pero para comprender qué es hoy esa trilogía, hacia dónde pienso que ella se orienta, cuáles son las dificultades que enfrenta y los desafíos que la esperan en la sociedad de nuestro tiempo, caracterizada por el triple infinito de lo grande, pequeño y complejo, menester resulta bosquejar los rasgos principales de su evolución histórica.

Tanto la Presidencia como el Parlamento, son órganos políticos cuya institucionalización caracteriza a los regímenes democrático-representativos en que ellos han adquirido cualidad perdurable: la Presidencia más por invención y el Parlamento como resultado de la evolución.

Es primero en los dominios germanos y después en los reinos francos, visigodos y anglosajones que los historiadores fijan, con alguna certeza, los más remotos y rudimentarios orígenes del Ejecutivo y las Asambleas, en cuya línea sucesoria surgirán, al extinguirse el Imperio Carolingio, las primeras instituciones políticas de la sociedad estamental.

La historiografía demuestra cómo en los siglos XI y XII, de nuestra era, Europa vivió amplios y profundos cambios políticos, socioeconómicos y culturales. Las cruzadas para liberar a Bizancio abrieron la ruta a la expansión militar del Viejo Continente y causaron vastas migraciones; nuevos métodos de cultivo contribuyeron al crecimiento de la producción agrícola y del comercio; cientos y tal vez miles de ciudades y villas fueron fundadas, en muchas de las cuales la clase mercantil ya se desplegaba en manufacturas y actividades bancarias; en fin, nacieron las primeras universidades, comenzó el que hoy denominamos pensamiento científico y, lo que es muy relevante, surgieron los más tempranos sentimientos de una cultura y conciencia nacional.

En esa sociedad tradicional, pero que experimentaba los cambios mencionados, el rey carecía de funcionario civil y contingente armado permanentes, con certeza porque tampoco disponía de medios económicos suficientes. Por eso, encontrábase él impedido de gobernar sin la intervención de los estamentos. Con el fin de remediar las limitaciones aludidas, los reyes buscaron primero el consejo y,

más tarde, el consentimiento y apoyo de los hombres de oración, de guerra y trabajo. Y si los reyes pidieron tal cooperación al comienzo de manera individual, no demoraron en comprender que era más expedito reunir a los estamentos en asamblea, siguiendo en esto el ejemplo que la Iglesia había introducido en sus concilios y sínodos. Así, en el siglo XIII funcionaban ya los Parlamentos, con estructuras, objetivos y poderes bastante distintos en Inglaterra y en Francia, es decir, los países que servirían de modelo con posterioridad.

Aplicando la antigua máxima, atribuida a los romanos, según la cual lo que a todos afectaba tenía que ser decidido también por todos, sin que ningún miembro de los estamentos quedara sin ser oído, los Parlamentos de la Edad Media no sólo llevaron a cabo las funciones aludidas, pues además ligaron y comunicaron al monarca con esos sectores prominentes y a éstos entre sí, erigiéndose en una organización aglutinante de la sociedad feudal policéntrica y que sería una de las bases del Estado Nacional que iba naciendo.

Las asambleas parlamentarias medievales fueron perfilando lentamente sus funciones e índole representativa. Del mero consejo avanzaron al consentimiento para establecer cargas públicas extraordinarias. Además, ellas no prestaron uno, ni otro, sin plantear peticiones y quejas sobre los privilegios que detentaban o para el beneficio de los vasallos. Generóse así un procedimiento de cooperación y compromiso, por intercambio de favores recíprocos, cuya formalización en un acto de confianza de los estamentos hacia el rey, éste quedaba habilitado para concretar en la ley y ejecutar libremente.

Representando de esa forma, los Parlamentos medievales, en suma, colaboraron en el gobierno, legitimaron las decisiones de éste y lograron que fueran obedecidas. Junto a los roles descritos, aquellos Parlamentos vincularon a sociedades que iban centralizándose en la dominación unitaria y obraron como asambleas de paz pública en tiempos de conflictos armados y del monarca con las comunidades periféricas del feudalismo.

III. ABSOLUTISMO Y LIBERALISMO

La concentración del Poder en el monarca, principalmente el de índole militar, para formar los Estados Naciones o corporaciones territoriales soberanas, marcó el ocaso de las asambleas medievales y la consolidación de las dinastías absolutas.

Aliada primero con el rey para combatir los privilegios estamentales, la burguesía buscó después, cuando fue víctima del absolutismo, someter al monarca a límites que le garantizaran la vida y los derechos individuales de libertad, propiedad y debido proceso legal. Para la consecución de su objetivo, la burguesía se esforzó por el restablecimiento de los Parlamentos, e iluminada por la filosofía racionalista gestó revoluciones antiabsolutistas en los siglos XVII y XVIII. Esa clase reclamó entonces, en nombre de la Nación y no únicamente propio, la distinción entre el Estado controlado y la sociedad autorregulada, integrada ésta por individuos y no por corporaciones ni grupos intermedios, como los llamó Montesquieu.

El punto focal de la lucha burguesa fue la ley, entendida como norma positiva preestablecida y de índole general, igual, abstracta y permanente, cuya segura e imparcial aplicación culminaría en su fijación sistemática o Derecho Codificado. En consecuencia, se restringía el Poder estatal a lo expresamente mani-

festado en la ley, de manera que así quedaran garantizados en favor de cada individuo los derechos proclamados formalmente en lenguaje parejo por esa especie de regla jurídica. Desde entonces, la ley ya no sería más declarativa de privilegios, prescriptiva de una situación diferente para cada sector social, ni adscriptiva de atributos y obligaciones desiguales, inmodificables desde la cuna al féretro.

Pero la ley, constitutiva de un orden nuevo modelado siguiendo a la razón, no podía ser dictada por el monarca, celoso de preservar sus facultades irrestringidas. Por el contrario, la ley tenía que ser formulada a través de un procedimiento público de discusión dialéctica de alternativas, en que la decisión se adoptara en función de la justicia por mayoría de los parlamentarios, es decir, el grupo de ciudadanos ilustrados capaz de supeditar su interés personal al de los representados. Aquel proceso nomogénico, además, debía ser establecido de antemano en constituciones o pactos político-sociales escritos, los cuales consagraron una trinidad de poderes y funciones encargados, respectivamente, de aprobar la norma, ejecutarla y resolver los conflictos que su aplicación suscitara. De esta manera, el Poder quedó dividido y en posición de ser fiscalizado, mediante frenos y contrapesos, por quienes lo desempeñaran en los diversos órganos políticos.

Es obvio que en ese Estado Legislador, el centro de la dominación yacía en el órgano facultado para dictar la ley y controlar su cumplimiento, puesto que así sometía a sus normas los comportamientos y recursos de los demás gobernantes y de todos los gobernados. Sin vacilaciones, la burguesía y la filosofía de la Ilustración adjudicaron tal rol preponderante al Parlamento, por reputarlo un microcosmos que reproducía la estructura simple de la sociedad de la época. Dicha sociedad accedía al Estado mediante el voto con que los ciudadanos elegían a sus representantes y el Estado establecía el ambiente para el despliegue espontáneo de la sociedad, a través de la ley emanada de la voluntad general manifestada por tales fiduciarios.

IV. REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

Imperativo fue, sin embargo, elaborar teorizaciones adicionales que permitieran poner en práctica, al cabo de siglos de esfuerzos, aquella nueva fórmula de sumisión al dominio de las leyes y no de los hombres. Permítaseme aquí describir dos de ellas: La representación política generada en el sufragio universal organizado por los partidos y convertido en escaños parlamentarios a través de los sistemas electorales; y la naturaleza del ordenamiento jurídico que iba emergiendo.

En una época cada vez más racionalista, y en que los principios de libertad e igualdad se orientaban al gobierno democrático, la herencia y el *status* originario no proporcionaban una base satisfactoria para legitimar la ascensión y ejercicio del Poder en el Ejecutivo y las Asambleas. Por eso, en ambos órganos, el título de investidura y la capacidad para representar a la Nación y obrar en su nombre llegaría a ser la elección popular —directa o indirecta— mediante el sufragio restringido y después universal. El Parlamento, entonces, se erigió en institución clave de la democracia representativa, a raíz de comenzar a democratizarse a sí mismo.

Aquel proceso democrático iría progresando al extenderse a los partidos políticos. De estos últimos afirmo, además, su cualidad de organizaciones insustituibles para el funcionamiento del Parlamento, principalmente en el proceso de mediación representativa que tiene lugar en él y que es secuela del paso de la

acción individual a la colectiva en órganos colegiados, cuyos miembros numerosos son pares porque no actúan sobre la base de jerarquías.

Mas, habida consideración de la masa de ciudadanos que ya vivía en los amplios territorios estatales, presentábase tan imposible la democracia directa o sin representación de la voluntad general que defendía Rousseau, como necesario que pocos ejercieran la soberanía nacional en nombre de la multitud ciudadana incapacitada de hacerlo por sí misma. Así surgió la representación política, primero con la forma medieval de mandato imperativo conferido a los delegados y, desde el discurso de Burke en 1774 a sus electores de Bristol, bajo la fórmula de mandato que los representantes ejercen libremente en calidad de fideicomisarios, en consideración a lo que ellos reputan mejor para el interés común de la sociedad entera. Por ende, el Parlamento se erigió en la asamblea deliberativa de la Nación, en su Comité de Agravios o Congreso de Opiniones en las palabras de Mill, cuyos integrantes no ejecutaban las decisiones del pueblo, sino que las adoptaban en su nombre.

El sistema electoral fue otro eslabón importantísimo en el proceso democrático representativo. Asumiendo que el Parlamento es expresivo de la voluntad popular, es decir, que la refleja cuando está compuesto en aspectos relevantes, tal como la ciudadanía que lo elige, se diseñaron métodos para sumar los sufragios y convertirlos en escaños de la asamblea electiva.

En el mundo anglosajón se impuso la fórmula mayoritaria —absoluta o relativa—, en distros uninominales, privilegiando la estabilidad de la fuerza partidaria dominante en el Parlamento y, con ella, también la del gobierno en pro de su eficiencia. Distinto fue el criterio en las democracias de Europa continental, y en las del Nuevo Mundo. En ellas se aplicó la representación proporcional, porque más relevante que la continuidad de las coaliciones políticas en el Parlamento, y su apoyo al Ejecutivo, era la representatividad de los diversos sectores sociales. Para tal objeto, había que trazar distritos plurinominales, de tal forma que, en cada uno de ellos, la mayoría ciudadana obtuviera proporcional y no desproporcionadamente una mayoría de representantes y la misma regla rigiera en punto a la minoría.

Quedó así plasmada la democracia liberal con gobierno representativo, fórmula cuyo objetivo era controlar al Estado en sus competencias, a fin que sirviera a la sociedad como suma de individuos, dotados de derechos civiles y políticos inalienables. Tales derechos no autorizaban para exigir del Estado prestaciones particulares, pues su razón de ser era impedir que los gobernantes atentaran contra la autonomía de cada cual, superlativamente en la economía regida por la libre concurrencia en el mercado.

Finalmente, en punto al sistema jurídico, el Derecho Público o del Estado era, principalmente, de contenido punitivo en atención a los objetivos ya nombrados. Aquel Derecho no permitía penetrar en la sociedad, sino por excepción y a los efectos descritos. Era el Derecho del no Estado, aquel existente en la sociedad y que llamamos Derecho Privado, el que constituía la generalidad del ordenamiento positivo. Sin embargo, ambas ramas del árbol jurídico eran, en el Estado Liberal, expresión de la razón que formalizaba una cierta axiología, sobre la base de un concepto de Derecho uniforme y anticipable, sinónimo de normatividad positiva, cuya validez dependía de haber sido establecido de acuerdo al proceso previsto en el Código Político.

El problema se presentaría pronto, al constatarse que esa valoración formal no coincidía con la axiología sociológicamente entendida, o sea, que para la ma-

yoría el ordenamiento jurídico carecía de contenido y, por consiguiente, también de sentido y legitimidad sustancial. Aquel desajuste entre la norma y la realidad iba a ser adjudicado, principalmente, al comportamiento de las asambleas legislativas.

V. BIENESTAR Y COLECTIVISMO

Para evitar la revolución fue necesario efectuar una cirugía mayor en el modelo liberal, porque las disfuncionalidades ocurridas en éste hacían que el fantasma que venía del oriente bolchevique o del corporativismo fascista fuera más un peligro cierto que un evento de remota ocurrencia.

Fue emergiendo de tal manera el Estado de Bienestar, para salvar —escribió Keynes— el capitalismo sin salir de la democracia y contra la tesis de quienes querían destruir a ambos o de salvar al primero sacrificando a la última.

Ese Estado era más administrador que legislador, actor y no espectador del progreso nacional, interventor y no abstencionista frente a la sociedad, encontrándonos con algo así como una estatización de la sociedad. Pero, simultáneamente, aquel Estado era incapaz de cumplir sus funciones clásicas y de procura existencial cuanto de desarrollo sostenido sin la cooperación de las grandes asociaciones que, en simbiosis con los partidos o en lucha con ellos, podían generar fuertes apoyos o perturbaciones al sistema político, de manera que también éramos testigos de una especie de socialización del aparato gubernativo.

El Estado de Prestaciones y Gestor culminó en crisis, entre otras razones, porque la resolución de los problemas que lo causaron no era posible dispensando bienes y servicios con déficit y sin sacrificios; multiplicando los controles e intervenciones discrecionales de la enorme burocracia pública; bregando por el desarrollo hacia adentro, con el objetivo de vencer la dependencia externa, pero pagando por ello con el retraso tecnológico y la deuda extranjera; o estimulando a la empresa privada para después desplazarla o absorberla por el Estado bajo normas de Derecho Público y Privado, no exentas de privilegios discriminatoriamente conferidos.

En balance, desde el término de la Primera Guerra Mundial, hasta finalizar la década de 1950, las reformas alcanzaron cotas incomparables de bienestar para la mayoría popular en las democracias representativas. Empero, esas reformas no lograron conciliar la igualdad con la libertad y la justicia social, con la eficiencia en planes de modernización y crecimiento sostenidos; esas reformas tampoco pudieron encuadrar la acción estatal dentro de un sistema jurídico coherente, uno de cuyos pilares tendría que haber sido la defensa de la persona y los grupos ante el torbellino del estatismo; en fin, aquellas reformas no llegaron a inculcar la conciencia del esfuerzo, la iniciativa y la responsabilidad en quienes se acostumbraron a recibir la ayuda desde arriba, porque confundieron los derechos sociales y la igualdad de oportunidades con la satisfacción gratuita de los deseos de consumo material.

En el Tercer Mundo, durante la década siguiente, tal asimetría se tornó más evidente, polarizándose el conflicto entre los sectores tradicionales y las capas dirigentes de ciertos partidos, agrupaciones socioeconómicas e intelectuales, ceñidas a plataformas ideológicas predominantemente colectivistas que exigían cambios radicales de la estructura vigente. En un contexto de reducida conciencia revolucionaria de las masas, aquellas capas, con metas y ritmos distintos al tenor

de las variadas cosmovisiones rivales, coincidían en adjudicar a las instituciones representativas, sobre todo al Parlamento con su organización y roles tradicionales, una cuota importante de la incapacidad del sistema político para salir pronto adelante. El desenlace fue, por desgracia y generalmente, la implantación de autoritarismos que clausuraron las asambleas o las dejaron como órganos decorativos.

VI. DECLINACIÓN DEL PARLAMENTO

El Parlamento llegó al apogeo de su poder, eficiencia y prestigio en el cambio de siglo, para exhibir después, con raras excepciones, su declive aparejado del vigorizamiento del Ejecutivo con sus anexos tecnoburocráticos. Ese ocaso fue aún más severo en el tipo presidencial de gobierno, siendo el Senado el principal afectado, habiéndose puesto en duda su justificación en el Estado unitario.

Las causas de esa periclitación fueron múltiples, aunque semejantes en los países que la padecieron.

Sinópticamente, el discurso crítico del Parlamento sostenía que éste no era —como se pretendía— el foro de discusión transparente y argumentada, ni de libre elaboración de decisiones racionales, pues sus miembros carecían de la preparación indispensable, eran meros delegados obedientes a las órdenes de los partidos o se mezclaban en conflictos de intereses con secuela de corrupción. Esa literatura añadía la inoperancia de las asambleas, enmarañadas en debates interminables y en querellas entre tiendas políticas polarizadas, por lo cual tampoco conseguían respuestas adecuadas a las reformas que demandaba la mayoría indigente. El Parlamento, en síntesis, no era representativo en la democracia formal que se vivía, porque tampoco cumplía los roles que se le asignaban en el ordenamiento constitucional.

El descrito no era el clima en el mundo anglosajón, donde el Parlamento desempeñaba su misión cabalmente, aun en tiempos de guerra. El panorama gris que he trazado lo sufría aquella institución en las democracias europeo-continetales y latinoamericanas. En ambas, efectivamente, el descrédito del Parlamento —donde no había sido disuelto— lo había privado de un efectivo papel colegislador y fiscalizador, reduciéndose a un órgano deliberativo y de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, o menos todavía, a un nexo formal del Gobierno con la periferia estatal para incrementar el cumplimiento de las resoluciones del primero, dándole el aura de legitimidad ficticia que los autoritarismos requieren, a fin de mantenerse en el mando.

Causa muy relevante de la declinación o colapso del Parlamento fue la crisis del concepto clásico de la ley entendida ahora, principalmente, como la obra de las autoridades encargadas de aplicarla y no de la asamblea representativa de la Nación. En el Estado de Bienestar y Gestor, la ley era un instrumento jurídico-técnico de políticas estatales, adecuado para intervenciones rápidas, oportunas y eficaces en la corrección de las disfuncionalidades socioeconómicas y la consecución sostenida del desarrollo en su sentido más comprensivo. Salvo en los códigos, esa especie de norma ya no era general, abstracta, predeterminada y permanente, expresión de una racionalidad formal, objetiva y sistemática que privilegiaba la libertad individual, sino cada día más particular, concreta y cambiante, en función de las situaciones tan dispares que tenía entre sí el Ejecutivo y que era su tarea resolver con sujeción a la igualdad y justicia social.

Con su legitimidad erosionada y carente, tanto de la información sofisticada, o impedido de acceder a ella, cuanto de la preparación y asesoría especializada que se requiere para legislar y fiscalizar en tales circunstancias, el Parlamento y sus integrantes experimentaron la onda declinante y comprobaron la homónima ascendente del Ejecutivo. ¿Eran esas ondas denotativas de fiebre política y qué repercusiones iban a tener ellas en la democracia representativa?

Sigue siendo para mí sorprendentemente simple la estructura de las asambleas en nuestro tiempo, tanto como me impresiona el laberinto del Ejecutivo con su burocracia política, ejecutiva y administradora, centralizada o descentralizada. En cambio, con la organización, generalmente, bicameral y concentrada en la capital del Estado, funcionando en sala y comisiones, valiéndose de comités investigadores y de otra índole, circunscritos a períodos de actuación de propia iniciativa que cubren menos de la mitad del año, los Parlamentos semejan más arenas o foros para debatir las políticas que, en fase prelegislativa, traza la burocracia y endosa la Presidencia, o para criticar sus actuaciones, ilustrar y educar a la opinión pública, combinar los intereses sociales heterogéneos en una visión integrada del bien común, en fin, para servir como semillero de líderes políticos para sí mismos y el Ejecutivo.

Con todo lo importante que son esas tareas, para comprobar que el Parlamento ha sido desplazado por el Ejecutivo del sitio de órgano supremo, basta señalar que ha perdido la definición del presupuesto y su calidad de único o principal constituyente y legislador. Por lo demás, al ejercer a fondo la parte de esas facultades que conserva, el Parlamento reduce la fiscalización sobre el Gobierno, rol que desempeña la oposición, especialmente cuando es minoría y en defensa de los derechos de ésta o como alternativa para sucederlo. De allí que, si logra recuperar la conducción legislativa —como un Parlamento propulsor de sus propias mociones o transformador de los mensajes del Ejecutivo—, lo será con perjuicio del control, porque no puede llevar a cabo simultáneamente con éxito ambas tareas.

En su crecimiento, el Ejecutivo ha logrado que le sea constitucionalmente reconocido el impulso inicial exclusivo de las leyes más importantes, el manejo de la agenda en la legislatura extraordinaria, la intervención a través de los ministros en la discusión de los proyectos, la urgencia en su despacho y el ejercicio del veto, con el cual doblega a la asamblea si ésta no reúne un quórum elevado para insistir en su criterio. Más todavía, en el neopresidencialismo el Ejecutivo goza de la potestad reglamentaria autónoma, nombra y remueve a los agentes diplomáticos, ejerce vastos poderes de excepción, tiene a las Fuerzas Armadas bajo su mando exclusivo, y puede recurrir al referendo para zanjar sus discrepancias con el Parlamento. No es de gran envergadura, entonces, el residuo asignado por la Carta Fundamental a las Asambleas.

Un remedio, parcialmente aceptable, a la declinación de la función colegisladora de Parlamento, ha sido la constitucionalización del concepto de leyes-cuadro o básicas, de leyes de planes o programas o de simples delegaciones legislativas, es decir, grandes parámetros sobre políticas o estrategias de acción a largo plazo que el Ejecutivo materializa discrecionalmente, merced a la autorización con amplitud conferida por el legislador. De otra parte, instituciones como el *Ombudsman*, contralorías de la administración en su juridicidad y contabilidad, entes vigilantes del Estado empresario y la jurisdicción contencioso-administrativa son, sin duda, auxilios valiosos en la crítica tarea fiscalizadora que el Parlamento no puede abdicar en la democracia constitucional. Pero ¿son suficientes

esos esfuerzos para contener los crecientes poderes del Ejecutivo y de las organizaciones estatales que de él dependen o cuya tutela le pertenece, todos los cuales se desenvuelven a través de leyes-medidas, esto es, la acción administrativa misma?

En la línea de restaurar el rol del Parlamento en la democracia representativa o, al menos, de frenar el descenso que lo aqueja de cara al Ejecutivo, encontramos los esfuerzos por dotarlo de su propia burocracia profesional, de autonomía en la determinación y ejecución de su presupuesto y de acceso irrestricto a los datos que maneja el Gobierno, sin que la confidencialidad de los servicios de inteligencia, por ejemplo, sean invocables en contrario. En idéntica línea se hallan los esfuerzos por regular jurídicamente la proyección política de los intereses socioeconómicos organizados a través de los Consejos Económico-Sociales, pero sin potestad legislativa ni fiscalizadora, sino de concertación, porque la función de representar y conciliar los intereses de grupos es ahora más abierta, menos disimulada, más completa y, en consecuencia, mejor. Semejante objetivo ha sido invocado para justificar la creación de ramas adicionales en las asambleas y de comisiones mixtas en su seno; la Polisinodia o red de comités interministeriales que albergan a representantes del Ejecutivo, del Congreso y de grupos corporativos; el reforzamiento de la judicatura a través de la revisión de la constitucionalidad de las leyes, los actos administrativos y la tutela de los derechos humanos; en fin, la compresión del aparato fiscal, paralela a la expansión de la libre iniciativa individual y de grupos en los más diversos sentidos.

VII. DEMOCRACIA PLURALISTA Y SOCIAL

La onda declinante ha perdido impulso y comenzamos a vivir el resurgimiento de las asambleas en la democracia representativa. La trágica secuela de los totalitarismos y autoritarismos ha llevado a la convicción que, sin Parlamentos vigorosos y purgados de vicios, es imposible el imperio del Derecho justo, clave de la dominación legítima estructurada sobre el principio del Poder ascendente del pueblo en el marco de una sociedad humanista, pluralista, participativa y de recta subsidiariedad estatal.

Subsisten muchos de los problemas del Estado contemporáneo ya descritos y, ciertamente, aparecerán también otros. Pero se abre paso una tercera vía y una tercera meta, centrada o intermedia, porque se encuentra en el cruce de los polos individualista y colectivista, con amplio despliegue de la sociedad autónoma y de la subjetividad creativa de la persona. Trátase del pluralismo no confundido con el particularismo de intereses sectoriales defendidos con egoísmo. Es la democracia nutrida en la diversidad de grupos, ideas, aspiraciones, recursos de dominación y estatutos jurídicos que componen una red de organizaciones autónomas con respecto al Estado, integrantes de la Sociedad Civil, que configura el no Estado y que se erige, no en su bloque monolítico adversario, sino en el ambiente o contexto del sistema político.

La democracia pluralista y social es policéntrica en su concepto del Poder difuso, el cual limita y controla desde abajo al centro único de gobierno identificado con el Estado. Para eso, en ella se complementa la triple división clásica de la dominación, en sentido vertical y de flujo descendente, con otra horizontalmente concebida y de impulso ascendente, afirmando la descentralización funcional de la sociedad misma y asumiendo ésta, por tal emancipación, roles que servía el Estado y que ha dejado en su repliegue. Reencontramos así el anti-

guo pero siempre lozano principio de subsidiariedad, entendido en sus dos componentes —de inhibición con estímulo y de intervención sin absorción—, que lo hacen elástico y no rígido, en función de las necesidades objetivas del bien común.

La democracia pluralista es también social en el sentido que busca satisfacer los derechos socioeconómicos de la comunidad nacional. Pero, más recientemente, su sentido social se refiere a que ella aplica en las organizaciones intermedias los principios procesales y finalistas que modelan ese régimen gubernativo, haciendo de la democracia un estilo de vida no sólo político, sino un ambiente en que haya amistad cívica y solidaridad en la convivencia económica, laboral, profesional, intelectual y de la cultura en general.

La democracia pluralista y social se funda en la distinción de la sociedad y el Estado, reconociendo autonomía a la constelación de grupos que estructuran aquélla, cualidad que conlleva la capacidad de dictar su propio Derecho, dentro del extenso marco que la Constitución impide que sea reducido por la legislación estatal. Esa democracia afirma que no todo es política, ni que ésta tenga en el Estado su único punto de aplicación, como tampoco que ella pueda resolverlo todo por el empleo intensivo del Poder. En esa especie de democracia, por el contrario, se asume que la política no debe ser confundida con las simplificaciones omnicomprendivas del dogmatismo ideológico, porque en su globalidad e intolerancia éstas impiden la negociación y los acuerdos por compromiso, no sólo entre los partidos, sino también en el nivel de las organizaciones involucradas en diferendos socioeconómicos específicos. El entendimiento por consenso, y no el antagonismo de conflictos, es la energía capital de tal democracia y que la lleva a plasmar la fe en el progreso por la solidaridad de grupos interdependientes y esfuerzos compartidos.

La democracia pluralista y social abre así oportunidades para lograr el cumplimiento de viejas aspiraciones, hasta hoy mantenidas —escribe Bobbio— como promesas democráticas no cumplidas.

Entre tales promesas menciono gozar de la diversidad sin caer en la anarquía ni sufrir la tiranía de las verdades únicas. Recuerdo también el rescate del valor de la sociedad que, como un mosaico de grupos, intermedia entre el individuo solo y el Estado todo, multiplicando en los ciudadanos —escribió Tocqueville— las ocasiones de obrar juntos y de hacerlos sentir diariamente que dependen los unos de los otros. En fin, señalo que la democracia social no es ingobernable, ni tampoco ineficiente, pues la autonomía de las asociaciones les permite ir personalizando al anónimo hombre-masa y resolver muchos litigios, sin golpear siempre la puerta de un Estado que de Bienestar se desvirtuó en otro Gestor y más tarde Nodriz, rematando sin darnos cuenta, muchos al menos, que tal metamorfosis encerraba ingredientes de un proceso que fue del colectivismo a la crisis y colapso de la democracia con intervención militar.

VIII. EL PARLAMENTO EN EL FUTURO

Aproximándome al fin de esta reflexión, permítaseme exponer, sin pretensión de certeza, algunas ideas que, en determinados casos, sería exacto llamarlas ideales, sobre el porvenir del Parlamento y del Derecho en la democracia pluralista y social que he bosquejado.

Pienso, por de pronto, que en ese régimen político aumentará la participación, pero nunca hasta cumplir el postulado utópico de la identidad entre gobernantes y gobernados, el cual suprimiría la representación política. La imposibilidad teórica y práctica del autogobierno no frenará, empero, la saludable tendencia a la democracia semidirecta por medio del referendo, plebiscito e iniciativa popular, especialmente. El Parlamento, en consecuencia, seguirá siendo un órgano fundamental del sistema democrático, su institución representativa predominante pero no omnipotente, ni exclusiva.

Por otra parte, creo que el futuro del Parlamento es hoy más nítido, aunque si llega a ser promisorio dependerá del éxito con que enfrente los desafíos que lo esperan y resuelva los motivos que precipitaron su declive. En tal sentido, al Parlamento no tiene por qué adjudicársele *a priori* el carácter de una institución conservadora o revolucionaria. De hecho, la historia revela que el Parlamento ha desempeñado ambos roles, por lo cual en algunos países fue disuelto cuando desestabilizó el régimen imperante y se lo restauró para consolidar la vuelta de ellos a la democracia. De manera que, fiel a su larga trayectoria, él debe ser un órgano esencialmente reflectante de la realidad social, en la cual se inserta y destinado tanto a guiarla cuanto a pacificarla con verdad razonable y normas justas.

A las funciones que el Parlamento ha desempeñado invariablemente y por siglos, tendrá que agregar la reducción y simplificación por compromiso de la enorme variedad de demandas sociales, sin excluir la audiencia de ninguna, convirtiéndose así en regulador de conflictos y agente de consensos. En esta perspectiva, justifico el estudio y debate rigurosos en torno del tipo de gobierno que mejor contribuya al entendimiento del Ejecutivo y las Asambleas, concibiéndolos como protagonistas —y no antagonistas— en la realización de la obra gubernativa.

A la misión de estabilidad y cambio, de continuidad y reforma que el Parlamento ha servido, tendrá que añadir la de reconciliación y entendimiento entre grupos y partidos que sienten rencores y recelos entrabantes de la unidad y progreso nacional. La actitud ejemplar que compruebe en tal sentido, particularmente en la incorporación a su *ethos* de las fuerzas no democráticas, será un ejemplo que la sociedad pronto imitará.

En razones de legitimidad y eficiencia se sustenta la demanda de descentralización geográfica de las Asambleas en el Estado unitario. Correctamente se ha dicho que esa forma de Estado Nación de nuestra época es demasiado grande y con los recursos y decisiones concentradas en su capital. Tales factores tornan necesario enriquecer la representación política nacional y local en términos de complementación y no de contradicción, a la vez que corregir los desequilibrios del centralismo. Consiguientemente, a la representación de la Nación en su conjunto, el Parlamento tendrá que sumar la representación de la población que convive en sus unidades territoriales, consciente de la necesidad de armonizar el interés general con el más circunscrito de las regiones que la integran. El núcleo de esta argumentación estriba en que la representación política clásica y que singulariza a la nación y a sus asambleas, fundada en la igualdad de los ciudadanos, es imperfecta e incompleta, a raíz de la drástica selección de las características del cuerpo electoral que ella conlleva y que la metrópoli distorsiona todavía más. En tal línea de pensamiento concibo las Cámaras regionales, dotadas de potestad normativa y fiscalizadora e incorporadas a un régimen de amplia autonomía de las instituciones políticas locales.

Al rol de educación por la comunicación libre y transparente que ejecutó entre los burgos y sus afueras, más tarde entre el Estado y la sociedad, ahora entre

el Poder Central y los confines del sistema político, el Parlamento tendrá que adicionar el de agente catalizador del consenso, a fin de así ligar y movilizar mejor a los Estados Naciones y a las regiones de cada país. De cara a lo primero y demostrando que el Estado Nación de nuestra época es también en exceso y no autárquico, se dispone ya de la valiosa experiencia del Parlamento europeo. Y en cuanto a lo segundo, sostengo que dicha institución habrá de relacionarse con la ciudadanía a través de un empleo intensísimo y cotidiano de los medios de comunicación social, recurso que pido entender como el flujo libre de la información y opiniones vertidas en los debates y votaciones parlamentarias, jamás como sinónimo de propaganda y menos de manipulación de los gobernados. Si tal sucede, la sociedad abierta y el ejercicio del Poder en público, vale decir, manifiesto o visible para los gobernados, dejarán de ser promesas democráticas incumplidas.

Al debate público de los proyectos constitucionales, de ley y de los actos gubernativos, al apoyo o no y al acuerdo o rechazo de las proposiciones del Ejecutivo que requieren su anuencia, el Parlamento tendrá que añadir el rigor de la dialéctica construida con información adecuada y argumentaciones sólidas. Cobrará realidad, de tal manera, la tesis que sostiene la racionalidad del proceso parlamentario con base en el homónimo judicial, el cual lo antecedió y le sirvió también de inspiración, pues no ha sido descubierto un método más certero para justificar racionalmente las decisiones e infundir justicia al Derecho positivo.

En el tipo de sociedad y Estado aludidos, el Derecho no será declarativo de privilegios, ni neutro en su formalidad general, como tampoco casuístico en la satisfacción que dé a los grupos de presión que exijan dictarlo con discriminación. Antes bien, el Derecho expresará los consensos logrados en el Parlamento mismo y, tal vez con frecuencia, en instancias de concertación ajenas a él, pero que requerirán, para oficializarlo y ponerlo en práctica, su decisión final junto con la del Ejecutivo. Imagino que esta legitimidad consensual será la prevaeciente también en las otras funciones que desempeñe el Parlamento. Tal legitimidad, fruto de una sociedad participativa, solidaria y civilizada, sin duda vigorizará al Derecho y a la democracia al hacerlos más genuinos y efectivos.

El nuevo Derecho significará, asimismo, que las condiciones reales de la libertad serán invocables por todos y cada uno de los miembros de la comunidad, es decir, que la isonomía se acercará mucho más a la libertad tangible y sin excepciones. El sistema jurídico será purgado, de tal manera, de la injusticia implícita en la declamación que él hace, en punto a que la libertad es de todos, postulado que en los hechos se convierte en discriminaciones o exclusiones para los no capacitados.

El nuevo Derecho, finalmente, coincidirá en mayor medida con la sociedad. Correlativamente, se elevará su prestigio en paralelo a la reducción de las manifestaciones jurídicas sumergidas, informales y difusas. Esas manifestaciones las interpreto como testimonio de reacciones sanas de la población frente a la burocracia, la impotencia estatal o el colectivismo que ahoga sus iniciativas.

Sin embargo, las funciones del Parlamento en la democracia futura dependerán de su trayectoria y, muchísimo más, de la calidad de su desempeño y de las posibilidades tangibles que tenga aseguradas a fin de llevarlas a cabo.

En tal sentido, indudablemente la Constitución y el ordenamiento jurídico subordinado a ella deben dotar a las Asambleas de un *status* apropiado para que sean instituciones activas, pues la pasividad e impotencia fueron causas de su conducta negativa, de escollos y obstrucción que las desacreditaron. Pero el ordena-

miento jurídico no es todo, ni la clave que asegure el funcionamiento adecuado del Parlamento. Observemos, más bien, si el comportamiento de los partidos es democrático, ya que la hegemonía por disciplina que ellos ejercieron en las Asambleas, de preferencia cuando provenía de su aparato dirigente extraparlamentario, lesionó la cualidad representativa que era su fundamento y finalidad. Pensemos también en el efecto que tiene la disposición atenta y evaluativa que asuma la ciudadanía. Pero, al fin y al cabo, creo que la consolidación y prestigio de las instituciones es, más que el fruto de las organizaciones, la obra de hombres talentosos. Por eso, al concluir, digo que el parlamentario mismo es y será el agente crucial en la consumación del entusiasmo con que celebramos el resurgimiento de las Asambleas, del cual, como lo hemos recordado esta tarde, depende en medida significativa el porvenir de una civilización fundada en el Derecho y la democracia.